

BAB KEEMPAT

RUMUSAN DAN CADANGAN

4.1 Pendahuluan

Sejauh kajian yang telah dibuat, penulis dapat membuat kesimpulan bahawa untuk menilai kewajaran pelaksanaan kharaj di negeri Terengganu, kita perlu memahami konsep kharaj itu sendiri, yakni apakah hakikat kharaj yang sebenarnya. Apakah ianya suatu tuntutan agama yang tidak boleh ditolak sama sekali?

Oleh kerana kharaj dicadangkan sebagai alternatif, kita juga perlu melihat kepada sistem percukaian tanah yang sedia ada, apakah terdapat unsur-unsur kecacatan ataupun kekurangan. Jika ada, apakah ianya merupakan kelemahan kecil yang masih boleh diperbaiki, ataupun masalah yang terlalu besar sehingga suatu reformasi percukaian perlu dilakukan. Kharaj boleh dikemukakan sebagai alternatif sekiranya sistem percukaian tanah di negeri Terengganu terlalu banyak kelemahannya dan perlu dirombak semula. Walau bagaimanapun, pihak kerajaan perlu mengemukakan suatu kertas konsep yang akan menjelaskan bagaimanakah bentuk pelaksanaan kharaj yang dicadangkan itu.

Pelaksanaan secara mutlak sebagaimana yang diimplimentasikan di zaman khulafa' dahulu mungkin tidak lagi sesuai dengan realiti semasa, kerana terdapat beberapa aspek teknikal yang mungkin berbeza. Sehubungan itu, pelaksanaan yang dicadangkan ini memerlukan pendekatan baru yang lebih menepati keadaan serta keperluan semasa.

Penulis berpendapat, kita perlu bersikap terbuka tanpa terlalu rigid dengan istilah yang pernah digunakan oleh masyarakat Islam pada era tertentu. Apa pun jua istilah yang digunakan, sama ada kharaj ataupun istilah-istilah yang lain, tujuannya adalah sama, iaitu untuk menaksir dan memungut cukai tanah.

4.2 Rumusan

Berdasarkan kajian yang dilakukan, kesimpulan yang penulis dapat rumuskan ialah sebagaimana berikut:

Pertama :

Kharaj dari segi konsep dan sejarah pelaksanaannya adalah satu strategi yang baik dalam memastikan kesinambungan dan kestabilan rezab tanah negara. Tanpa kebijaksanaan Khalifah 'Umar ibn al-Khaṭṭāb, tanah yang diperoleh melalui peperangan akan terus diagih-agihkan mengikut pembahagian ghanimah. Implikasinya, sejumlah empat perlima daripada keseluruhan tanah tersebut akan

dimilik oleh anggota tentera sahaja, dan akan diwarisi oleh anak cucu mereka dari satu generasi ke generasi yang berikutnya.

Menerusi pelaksanaan kharaj, tanah-tanah tersebut menjadi milik negara yang berkekalan. Dengan aset tanah yang begitu luas ini ini, negara dapat menjana sumber kewangan yang besar melalui cukai pertanian iaitu kharaj. Dari aspek keselamatan pula, rezab tanah yang besar mampu memberikan kestabilan kepada sesebuah negara. Musuh yang berhasrat untuk melakukan pencerobohan atau pertahanan hadapan terpaksa mencongak strategi untuk melepasi hamparan tanah yang seluas mata memandang ini. Kebijaksanaan Khalifah 'Umar dalam aspek ini sangat terserlah, sebagaimana kebijaksanaan baginda membuat perubahan strategik terhadap peta semenanjung Tanah Arab dengan cara menakluk negeri Mesir, Syria dan Iraq. Negeri-negeri ini berfungsi sebagai benteng pertahanan hadapan sekiranya kerajaan Rom dan Parsi berhasrat menyerang pusat pemerintahan Islam di Madinah.

Kedua :

Kharaj dari segi konsep dan sejarah pelaksanaannya merupakan satu mekanisme kutipan cukai yang sangat berkesan. Sebelum pelaksanaan kharaj, sektor pertanian hanya memberi sumbangan kepada kerajaan melalui satu jenis cukai sahaja iaitu zakat tanaman. Walau bagaimanapun, zakât hanya dikenakan ke atas orang Islam sahaja kerana ianya berkonsepkan ibadah. Pemerintah Islam tidak berhak memaksa masyarakat bukan Islam melakukan perkara-perkara yang dikategorikan sebagai ritual ibadah.

Melalui kharaj, masyarakat bukan Islam turut menunaikan tanggungjawab sebagai penyumbang kepada khazanah negara. Mereka dibenarkan mengusahakan tanah-tanah kharaj di Iraq dan Damsyik, sebagaimana kebenaran yang diberikan kepada masyarakat Islam. Sebaik sahaja tanaman dituai, pegawai-pegawai kerajaan akan datang membuat taksiran seperti yang dilakukan oleh 'Uthmān ibn Ḥanīf semasa pemerintahan Khalifah 'Umar ibn al-Khaṭṭāb. Berpandukan taksiran tersebut, para petani tanpa mengira agama akan membayar amaun cukai mengikut kadar yang telah ditetapkan. Catatan sejarah telah membuktikan betapa mekanisme ini telah membawa hasil yang sangat lumayan kepada negara.

Ketiga :

Faktor masa dan senario politik pada zaman *al-futūḥāt al-Islāmiyyah* sangat berperanan dalam memastikan kharaj menjadi penyumbang yang besar kepada kekayaan empayar Islam. Pelaksanaan kharaj pada masa itu sangat tepat dan ideal kerana ia dilaksanakan di zaman penaklukan sedang berlaku dan peluasan empayar Islam sedang berkembang pesat. Penaklukan ini menyebabkan banyak tanah-tanah pertanian telah berjaya menjadi milik umat Islam seperti di Iraq dan Syria.

Pemerintah yang menerajui empayar Islam pada zaman *pasca al-futūḥāt* juga mewarisi kondisi yang sama, malah lebih baik lagi justeru kestabilan empayar Islam menyebabkan masyarakat boleh memberikan tumpuan kepada aspek bukan ketenteraan seperti pertanian, perusahaan, sains dan teknologi dan sebagainya.

Walau bagaimanapun, senario pada hari ini sudah terlalu berbeza. Tiada lagi perluasan empayar Islam, bahkan bumi Islam pula yang dicerobohi seperti di Iraq, Palestin dan Afghanistan. Dalam konteks negeri Terengganu pula, *fiṭūḥāt Islāmiyyah* tidak pernah berlaku kerana rakyatnya menganut Islam secara sukarela. Tiada sebidangpun tanah di negeri Terengganu yang boleh dikategorikan sebagai tanah kharaj, sama ada *kharāj al-‘unwi* ataupun *kharāj al-ṣulḥi*. Sementara golongan petani pula hampir kesemuanya beragama Islam. Sehubungan itu, kewajaran pelaksanaan kharaj di negeri Terengganu boleh dipersoalkan. Dan jika kewajaran pelaksanaannya boleh diterima sekalipun, persoalan yang menunggu selepas itu ialah sebanyak manakah hasil kutipan kharaj itu nanti kerana nisbah pemilikan tanah orang bukan Melayu sangat kecil iaitu pada kadar 4 hingga 5 peratus sahaja.

Keempat :

Pensyariatan kharaj bukanlah bersifat *qaṭ’ī*. Ia tidak diperolehi secara nas yang *qaṭ’ī* tetapi lebih merupakan satu hasil *ijtihād siyāsī* demi untuk menjaga kebaikan awam. Walaupun Khalifah ‘Umar ibn al-Khaṭṭāb menjadikan nas al-Quran sebagai panduan ketika baginda berhujah dengan para sahabat mengenainya, tetapi dari perspektif usul fiqh, cara baginda mengistinbātkan pelaksanaan kharaj adalah dikategorikan sebagai kaedah ijtihad. Langkah *mentakhṣiṣkan* (تخصيص) ayat 41 surah al-Anfal dengan ayat 10 surah al-Hasyr yang *dima’tūfkan* (معطوف) kepada ayat 7 surah yang sama adalah satu proses ijtihad dalam erti kata yang sebenar.

Sebahagian ulama merumuskan bahawa dalam menangani permasalahan ini Khalifah 'Umar ibn al-Khaṭṭāb telah menggunakan kaedah analogi ataupun *qiyas*. Baginda telah meng*qiyas*kan tanah yang diperoleh secara kekerasan yakni melalui peperangan kepada harta *al-fay'*. Kedua-dua masalah ini adalah sama dari segi *'illat*nya iaitu sebagai cara untuk mengelakkan monopoli harta di kalangan orang-orang kaya sahaja.¹⁷³

Umumnya, walaupun ayat-ayat al-Quran di atas dijadikan sandaran, namun pendalilan (*istidlāl*) sedemikian adalah bersifat *ẓannī*. Oleh kerana ia bersifat *ẓannī al-dalālah*, mungkin ada pihak lain yang mentafsirkannya dengan tafsiran yang berbeza. Justeru itulah, di akhir perbahasan itu masih ada di kalangan sahabat seperti Bilāl ibn Rabāh yang tidak dapat menerima cadangan Khalifah 'Umar.

Kelima :

Pelaksanaan kharaj semenjak zaman Khalifah 'Umar adalah berdasarkan keperluan ataupun masalah. Baginda berpendapat tindakannya untuk memiliknegerakan tanah Sawad bertujuan untuk memenuhi keperluan semasa. Aspek masalah yang dapat dirumuskan ialah :-

- i. Memastikan negara Islam dan umatnya mempunyai sumber kewangan yang tetap, stabil dan berkekalan.

¹⁷³ Dr. Muḥammad 'Uthmān Syubayr (1986), op.cit., h. 66.

Ternyata Khalifah 'Umar mempunyai pandangan yang jauh ke hadapan, dan baginda dengan tegas menyatakan bahawa pelaksanaan kharaj ini bertujuan melindungi keperluan generasi akan datang yang sesetengahnya berkemungkinan tidak mempunyai sumber kewangan yang kukuh. Baginda berharap hasil kutipan kharaj ini menjadi satu khazanah perbendaharaan yang dapat membantu generasi akan datang.

- ii. Mengagihkan kekayaan negara secara adil dan saksama, dan mengelakkan daripada berlakunya monopoli harta di kalangan pihak tertentu sahaja.

Menurut Abū Yūsuf, ketika 'Umar kelihatan akan mengagihkan tanah Sawad kepada tentera Islam sebagaimana amalan biasa sebelumnya, seorang sahabat iaitu Mu'ādh ibn Jabal berkata, "Demi Allah, jika dilakukan begitu pasti akan berlaku keadaan yang tuan sendiri tidak menyukainya. Seandainya tuan mengagihkannya (tanah Sawad) pada hari ini, pasti sekumpulan tentera ini akan memperoleh habuan yang besar, kemudian mereka akan mensesiakkannya, dan akhirnya seorang dua lelaki atau wanita akan memonopoli kesemuanya! Selepas itu nanti mungkin terdapat satu kumpulan yang dengan gigihnya mempertahankan Islam ini, tetapi malangnya mereka tidak memperoleh apa-apa. Oleh itu, tuan perlu membuat

keputusan yang akan memberi keselesaan kepada generasi hari ini dan juga generasi yang akan datang”.

Cadangan Mu‘ādh inilah yang telah membuka jalan kepada ‘Umar untuk mencari alternatif yang lebih baik. Setelah meneliti beberapa ayat al-Quran yang berkaitan dengan isu tanah, iaitu dua ayat daripada surah al-Anfal dan dua ayat lagi dari surah al-Hasyr, ‘Umar telah menemui penyelesaiannya, iaitu melalui pelaksanaan kharaj.

- iii. Memastikan tanah sentiasa diusahakan dengan pertanian dan tidak terbiar begitu sahaja.

Agama Islam menuntut agar bumi ini sentiasa dimakmurkan. Setiap orang dipertanggungjawabkan dengan tugas sebagai khalifah. Allah SWT telah berfirman:

وَإِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً

Dan ketika Tuhanmu berkata kepada para malaikat :

Sesungguhnya Aku ingin menjadikan manusia sebagai khalifah di bumi

Surah al-Baqarah (2) :30

Rasulullah s.a.w juga turut memberikan perhatian terhadap perkara ini seperti sabda baginda:

من أحيا أرضا مواتا فهي له

Sesiapa yang membangunkan tanah mati maka tanah itu adalah miliknya

Tindakan Khalifah ‘Umar memperkenalkan kharaj dapat dirumuskan sebagai salah satu langkah untuk memastikan tanah-tanah yang ada sentiasa diusahakan, agar memberikan pulangan kepada pengusaha tersebut dan juga negara. Baginda menggalakkan pemilik tanah kharaj yang asal mengusahakan semula tanah tersebut tanpa mengira latarbelakang agama mereka. Baginda berkata, “Biarlah mereka yang memakmurkan tanah itu kerana mereka lebih mahir mengenainya”.

Keenam :

Kharaj adalah satu sistem percukaian tanah yang telah dilaksanakan pada zaman-zaman keemasan Islam yang silam. Sebagai langkah pra-pelaksanaan, Khalifah ‘Umar ibn al-Khattāb telah membuat beberapa pengubahsuaian sebagai penambahbaikan terhadap kelemahan yang wujud dalam pelaksanaannya sebelum Islam. Sehubungan itu, sebelum melaksanakan kharaj kerajaan Terengganu juga perlu

membuat banyak persediaan khasnya dari aspek perundangan, kaedah-kaedah percukaian, kebajikan sosial dan masalah teknikal yang berkaitan.

4.3 Cadangan

Suatu gagasan baru tidak mungkin dapat dilaksanakan secara drastik tanpa mengambilkira aspek kewajarannya secara kuantitatif. Sehubungan itu, penulis mencadangkan supaya satu pendekatan baru yang berorientasikan pendidikan diambil untuk memberi kefahaman kepada masyarakat tentang konsep dan falsafah kharaj, seterusnya membina persekitaran yang lebih kondusif ke arah melaksanakannya dengan pendekatan yang kontemporari.

Latar belakang kedatangan dan perkembangan Islam di Terengganu, status tanah yang berbeza, halangan dari segi perundangan dan nisbah pemilikan tanah bukan Islam yang terlalu kecil menyebabkan hasrat kerajaan negeri untuk melaksanakan kharaj secara duplikasi daripada apa yang telah dilaksanakan di zaman pemerintahan Khalifah 'Umar ibn al-Khaṭṭāb sudah tidak relevan lagi. Walau bagaimanapun, falsafah dan konsep pelaksanaan kharaj masih boleh diimplimentasikan dalam konteks semasa.

Beberapa aspek dalam pelaksanaan kharaj masih boleh diambilkira sebagai suatu garis panduan bagi pihak kerajaan dalam membuat perancangan pembangunan pertanian. Kerajaan boleh mengambil pendekatan yang sesuai bagi membolehkan

tanah-tanah yang terbiar, terutama dari kategori tanah wakaf ataupun tanah rezab Melayu dibangunkan secara pertanian komersil dan pengusahanya dikenakan bayaran yang lebih tinggi sedikit berbanding cukai hasil tanah sedia ada mengikut Kanun Tanah Negara. Kaedah pentaksiran kharaj sebagaimana yang digunakan oleh pemerintah Islam pada suatu ketika dahulu boleh dijadikan panduan dalam penetapan kadar bayaran tersebut, iaitu dengan melihat kepada lokasi dan kualiti tanah, jenis tanaman yang diusahakan, kaedah pengairan dan produktiviti yang sebenar.

Kaedah ini bolehlah diamalkan secara menyeluruh tanpa berdasarkan faktor agama supaya tidak berlaku percanggahan dengan perlembagaan negara. Pihak kerajaan juga tidak perlu menamakan mekanisme percukaian ini sebagai kharaj kerana hanya sebahagian unsur kharaj yang diimplimentasikan dan bukannya keseluruhan sistem kharaj. Kaedah Fiqh sendiri mengatakan bahawa yang diberi penilaian ialah maqasid dan intipati sesuatu dan bukannya nama .

العبرة في العقود للمقاصد والمعاني لا للألفاظ والمباني

Yang diambilkira dalam sesuatu kontrak ialah maqasid dan intipatinya, bukannya lafaz dan frasa namanya.

Menurut al-Syaykh Aḥmad ibn al-Syaykh Muḥammad al-Zarqā (1989), sebahagian ulama menggunakan istilah “*al-taṣarruḥāt*” menggantikan “*al-‘uqūd*” untuk menjadikan skop kaedah ini lebih luas.

Adalah wajar cadangan ini dipertimbangkan kerana mengikut struktur percukaian tanah sekarang, kadar bayaran hasil tanah yang dikenakan adalah terlalu rendah. Dalam masa yang sama, pertumbuhan industri dan urbanisasi telah mengubah persepsi kerjaya generasi baru dan menyebabkan sektor pertanian kurang diberi perhatian. Fenomena ini mengakibatkan terdapat begitu banyak tanah-tanah pertanian yang terbiar tanpa sebarang produktiviti.

Berbeza dengan kharaj, ^٢adalah dicadangkan supaya diperluaskan skop aktiviti pertanian yang dikenakan cukai mengikut mekanisme baru ini. Perluasan skop ini boleh dijustifikasikan kepada definisi pertanian menurut Akta Tanah Negara 1965, iaitu: "pertanian" termasuklah penanaman apa-apa tanaman (termasuk pokok-pokok yang ditanam bagi maksud mendapatkan hasilnya), berkebun sayur, pembiakan serta pembelaan lebah, ternakan dan reptilia dan akuakultur.

Jika keadaan semasa tidak mewajarkan pelaksanaan kharaj, ia tidak sepatutnya diinterpretasikan secara simplistik bahawa kerajaan Terengganu kurang komitmen dalam melaksanakan syariah, justeru kaedah syarak telah menegaskan bahawa jika sesuatu itu tidak dapat dilaksanakan keseluruhannya maka janganlah ia ditinggalkan pula secara keseluruhannya (ما لا يدرك كله لا يترك كله).

Dari aspek yang lain, penulis mencaadangkan agar kerajaan negeri Terengganu lebih memberikan perhatian kepada pelaksanaan '*usyr*'. Cadangan ini adalah berdasarkan kaedah pensyariatannya, di mana '*usyr*' sabit secara nas dan ijma' sedangkan kharaj hanya sabit secara ijihad. Satu kajian semula perlu dilakukan untuk

melihat sejauh manakah pelaksanaan *'usyr* sekarang memenuhi konsep *maqāṣid al-syarī'ah*. Jika perlu, halangan mazhab boleh dilonggarkan kerana kemungkinan pendapat dari mazhab lain adalah lebih sesuai diimplimentasikan, walaupun realitinya adalah sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Bab Ketiga iaitu umat Islam di Terengganu dari segi amalan dan hukum hakam fiqhnya sangat kuat berpegang kepada mazhab Imam al-Syafie.

Suatu pandangan semula perlu dilakukan berhubung pelaksanaan *'usyr* di Terengganu, kerana selama ini zakat pertanian (*'usyr*) hanya diwajibkan ke atas tanaman ruji sahaja. Realiti di Terengganu khasnya dan di Malaysia amnya, pengusaha tanaman ruji seperti padi terdiri daripada petani-petani yang boleh dikategorikan sebagai golongan bertaraf sederhana atau miskin, dan mereka mengusahakannya dalam sawah yang berskala kecil atau sederhana sahaja. Pendapatan mereka terlalu kecil berbanding pengusaha ladang seperti tebu, kelapa sawit, nenas, koko dan sebagainya yang menjalankan pertanian secara komersial dan terdiri daripada usahawan besar dan sederhana. Secara kritisnya kita boleh melihat bahawa wujud keadaan yang kurang seimbang di mana para penanam padi yang berpendapatan rendah dikenakan zakat pertanian, sebaliknya tidak ke atas para pengusaha ladang buah dan komoditi yang sentiasa menjana pendapatan yang lumayan.

Jika cadangan ini dilaksanakan, kerajaan dijangka boleh mengunjurkan pendapatan yang besar kerana penanaman komoditi utama negara seperti getah dan

kelapa sawit telah dan sedang dilakukan secara besar-besaran, sementara penanaman padi pula terus mengalami kemerosotan.

Walaupun penguatkuasaannya nanti mungkin menimbulkan pro dan kontra, tetapi masyarakat juga harus didedahkan kepada pandangan-pandangan daripada mazhab lain terutama sekali jika terdapat keperluan dari perspektif *al-maslahah*. Kebanyakan sarjana hukum berpendapat, adalah harus bagi orang yang mengikut mazhab tertentu (*al-muqallid*) menerima dan mengamalkan pendapat daripada mana-mana mazhab lain dalam masalah-masalah tertentu, dengan syarat dia mengetahui dalil-dalil yang menjadi sandaran mazhab tersebut dalam masalah berkenaan. Menurut Dr. ‘Abd al-Karīm Zaydān, pada hakikatnya sesiapa jua tidak diwajibkan untuk terikat dengan keseluruhan pendapat dan ijtihad sesuatu mazhab secara mutlak, justeru syariah sahajalah yang mempunyai authoriti ke atas kesemua mazhab yang ada dan bukan sebaliknya.

Al-Imam Fakhr al-Dīn Muḥammad ibn ‘Umar ibn al-Ḥusayn Al-Rāzi telah menulis di dalam bukunya “*Al-Maḥṣūl fī ‘Ilm Uṣūl al-Fiqh*” bahawa mengamalkan pendapat yang *rājiḥ* adalah satu kewajipan, dan dalam keadaan sedemikian adalah tidak harus bagi sesiapa yang mengetahuinya menerima dan beramal dengan pendapat yang *marjūḥ*. Tambahan pula, hasil kajian penulis mendapati kebanyakan para ulama menganggap pandangan mazhab Hanafi adalah lebih *rājiḥ* dalam masalah ini. Pendapat ini mempunyai dalil yang lebih kuat iaitu nas al-Quran dan hadis, di samping ianya juga lebih menepati hikmah dan maqasid syariah dalam pensyarian zakat. Adalah kurang munasabah dan kurang selari dengan konsep dan falsafah zakat,

jika ia hanya dikenakan ke atas para penanam padi sahaja yang kebanyakan mereka hidup dalam keadaan serba sederhana, sebaliknya ia tidak dikenakan ke atas para pemilik ladang komoditi dan ladang buah-buahan yang berupaya menjana pendapatan lumayan daripada industri tersebut.